

Londres

15 de noviembre de 2009

Debate sobre la Pobreza Rural en América Latina: Hacia una Nueva Estrategia

Cristóbal Kay

Profesor Investigador
Asociado, Departamento de
Estudios del Desarrollo, SOAS,
Universidad de Londres.

Las principales causas de las pobreza rural son de carácter estructural, como la distribución desigual de la tierra y el poder político. Ni una estrategia de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones impulsada por el estado entre las décadas de los 40 a los 70, ni la estrategia impulsada por el mercado neoliberal desde la década de los 80 han sido capaces de resolver los problemas endémicos de la pobreza rural en América Latina. Por lo tanto, hacer frente a esas causas requiere de una nueva estrategia de desarrollo y una distribución del poder político (Kay, *Journal of Agrarian Change*, Vol. 6, No. 4, 2006).

Para elaborar esa estrategia se debe analizar las condiciones actuales del campesinado en América Latina respecto al acceso a la tierra. Hay campesinos que tienen acceso directo, a través de la propiedad privada, comunal o cooperativa; y los que tienen acceso indirecto, a través del arrendamiento. La modernización del sistema de latifundios y la internacionalización de la agricultura desplazaron a los campesinos, muchos de los cuales emigraron a las ciudades; mientras que la agricultura capitalista se ha convertido en dominante, limitando las opciones de los campesinos a tener acceso seguro a la tierra. ¿El campesinado ha logrado capitalizarse o se ha vuelto cada vez más proletarizado? Hay un vivo debate entre “campesinistas” y “proletaristas”. (Ver *Journal of Agrarian Change*, Vol. 4, No. 1, 2 y 3, 2004).

Más allá del debate, la economía campesina en América Latina ha sobrevivido y sin duda seguirá sobreviviendo en un futuro previsible. Sin embargo, mientras que el campesinado está lejos de desaparecer y experimentando cambios significativos su situación de pobreza persiste dado que aunque una minoría ha sido capaz de capitalizar sus pequeñas propiedades, la mayoría ha sido obligada a participar cada vez más en el trabajo temporal asalariado en condiciones precarias y de explotación, siendo los pueblos indígenas los más desfavorecidos. Además, la falta de acceso a la tierra ha afectado desproporcionadamente a las mujeres.



Doble opresión y reforma agraria

Las y los campesinos viven la doble opresión de acceso restringido a la tierra y al empleo en una situación en la que la población campesina ha aumentado, el tamaño de las tierras se ha reducido y la competencia laboral se ha intensificado por la disminución de las oportunidades de empleo. Un resultado evidente de esta situación es el incremento de la migración campesina a zonas urbanas o al extranjero.

Evidentemente, para la mayoría de los campesinos de América Latina el acceso limitado a la tierra es una de las principales razones de la persistencia de la pobreza rural. Por lo tanto, la reforma agraria sigue siendo necesaria, aunque es poco probable que sea en una modalidad de "colectivización". Por ejemplo, mientras el influyente MST (Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra) de Brasil convoca a la formación de granjas colectivas, muchos de sus miembros parecen preferir establecerse en pequeñas granjas familiares. Una reacción similar afrontaron los sandinistas, quienes después de haber tomado el poder en 1979 en Nicaragua, asumieron que la principal demanda de los campesinos era mejorar los salarios y las condiciones laborales, y no la tierra. Eventualmente, la reacción de muchos campesinos en contra de la formación de cooperativas de producción y granjas estatales llevó a los sandinistas a cambiar de rumbo.

Si bien la reforma agraria es necesaria en gran parte de América Latina, ésta variará de acuerdo a las particularidades de cada país y tendrá características diferentes a aquellas que se hubieran realizado en el pasado superando sus limitaciones. Además hay que considerar las demandas territoriales de los pueblos indígenas, de equidad de género y de sustentabilidad del medio ambiente. Sin embargo, a pesar de que la reforma agraria debe ser considerada una condición necesaria para el logro de desarrollo rural de base amplia y de la reducción de la pobreza, no es una condición suficiente por sí misma. El Estado tendrá que intervenir para apoyar la reforma agraria con una serie de medidas, tales como la asistencia técnica, crédito y facilidades para la comercialización, a fin de que los beneficiarios de la reforma agraria incrementen su productividad y cambien a actividades económicas agrícolas y rurales no-agrícolas más rentables. El mayor acceso al crédito sería crucial para la capitalización de la economía campesina, además que el Estado tendría que garantizar al acceso universal a la educación y salud de buena calidad.

En las últimas décadas, el Banco Mundial y otros organismos internacionales respondieron a la necesidad de algún tipo de redistribución de la tierra mediante la propuesta de operaciones de "mercado amigable" basada en el principio de "vendedor dispuesto, comprador dispuesto", así como otras iniciativas relacionadas, como la promoción de un mercado de arrendamiento de tierras más dinámico y un mayor registro, saneamiento y titulación de tierras y el establecimiento de un banco de tierras. Sin embargo, estas iniciativas no han logrado tener un impacto significativo y más bien han desviado la atención de la necesidad de implementar políticas públicas más drásticas de redistribución de tierras. Entre algunos países menos desarrollados de América Latina, como Bolivia, Honduras y Nicaragua, el Banco Mundial ha estado apoyando documentos sobre la Estrategia de Reducción de la Pobreza que, sin embargo, no se refieren a la reforma agraria como un medio para hacer frente a la pobreza rural endémica. En su lugar, tienden a centrarse en medidas más modestas como el aumento del catastro y la regularización de títulos de propiedad (Kay, Nueva Sociedad, No. 223, 2009).

Otra estrategia de desarrollo

Para lograr el cambio fundamental en la economía y sociedad rural y la resolución correspondiente de la cuestión de la tierra y de la pobreza se requiere la construcción de una nación inclusiva con apoyo amplio para la implementación de una estrategia de desarrollo de base popular que pueda dinamizar la interacción entre las zonas rurales y urbanas y activar las sinergias entre los sectores agrícola, industrial y de servicios en particular. Sin una nueva dinámica de crecimiento sustentable no se puede resolver la cuestión campesina que va más allá de los agrario y rural.

¿Cómo debería ser esta estrategia de desarrollo? Cuando comparamos la experiencia de desarrollo de América Latina con la de Asia Oriental, podemos empezar a esbozar algunos de los requisitos previos. Asia Oriental fue capaz de desarrollar estrategias nacionales más favorables al crecimiento con equidad, debido a que el Estado ha desempeñado un papel crucial en apoyar tanto a agricultores como a industriales, fomentando la inversión y las sinergias entre los sectores rurales y urbanos, aumentando así la productividad a través de toda la economía, y creando condiciones favorables para su vinculación selectiva al mercado mundial combinando medidas proteccionistas con incentivos a la exportación. El mejoramiento masivo de los niveles de educación y salud a través de la inversión pública fueron factores determinantes en lograr un mayor bienestar para la población. Las experiencias exitosas de desarrollo de países como la República de Corea y Taiwán, y quizás en un futuro cercano de China, arrojan muchas lecciones para América Latina. Hay que recalcar que un ingrediente clave para el éxito de estos países fue la aplicación de una reforma agraria masiva y drástica (Kay, Debate Agrario, No. 34, 2002).

Del neoliberalismo a neoestructuralismo

En el contexto actual de globalización, los neoestructuralistas elaboraron una estrategia de desarrollo alternativa al neoliberalismo para América Latina. Su enfoque es digno de ser mencionado por enfatizar la necesidad de mejorar la equidad y la inclusión ciudadana. Para ellos, mejorar la equidad abarca tres componentes: reducir al mínimo la proporción de hogares en la pobreza, progresiva supresión de la discriminación social, étnica y de género, y enfrentar directamente a la concentración de la riqueza y del poder.

En la estrategia neoestructuralista, el acceso más igualitario y generalizado a los activos, individual o colectivamente, es un requisito fundamental para lograr una reducción importante de la pobreza. Por lo tanto, están de acuerdo con que el tema de la reforma agraria está lejos de ser resuelto en América Latina. Sin duda que la reforma agraria hay que plantearla en un nuevo contexto histórico y requiriendo un mayor apoyo del Estado que en el pasado en relación al acceso a los recursos productivos, el crédito, la tecnología, la educación y la salud. El enfoque sin duda que tiene sus limitaciones pero presenta una mayor factibilidad frente a alternativas más radicales dadas las relaciones de poder actuales.

Por ejemplo, el gobierno de centro izquierda que asumió el poder en Chile a inicios de los 90, ha intentado implementar algunos aspectos de una estrategia de desarrollo neoestructuralista llamada “crecimiento con equidad”. Ciertamente ellos pueden asumir el crédito por haber reducido a menos de la mitad la pobreza durante su mandato, pero no lograron ningún progreso significativo en la reducción de los elevados niveles de desigualdad en la distribución del ingreso. Esto muestra la necesidad de tomar medidas más radicales de redistribución para lograr un desarrollo más equitativo y sustentable. Esto sigue siendo un reto formidable para cualquier estrategia progresista que intenta lograr el bienestar para las grandes mayorías de la sociedad.

Este punto nos recuerda que la redistribución de la riqueza y el apoyo del Estado con medidas complementarias implican un cambio fundamental en el equilibrio político del poder en la sociedad, es decir, el empoderamiento de los excluidos y el fortalecimiento del poder ciudadano del que aún se carece en casi toda América Latina. Mejorar la ciudadanía implica el fortalecimiento de la participación de la gente en la vida pública y en el proceso de toma de decisiones que afecta sus vidas y el futuro de sus países. La expectativa es que colectivamente el pueblo adquirirá suficiente cohesión social y legitimidad política para llevar a cabo las principales transformaciones, como la reforma agraria, que sigue siendo necesaria para alcanzar un desarrollo económico equitativo capaz de eliminar la pobreza en América Latina.

Artículo publicado en Development Viewpoint (Punto de Vista del Desarrollo), No. 30, mayo de 2009 del CDPR – Centre for Development Policy and Research (Centro para políticas de desarrollo e investigación), traducido por el IPDRS y aprobado por el autor.